

# Sosiaalivakuutus hyvinvointiyhteiskunnan perustana

MATTI KARI

Kelan tutkimusosaston joulukuussa 2004 julkaiseman kirjan ”Vakuuttava sosiaalivakuutus?” nimi näyttää sanaleikiltä, mutta silti se kuvaa harvinaisen hyvin kirjan sisältöä. Kysymys on sosiaalivakuutuksen asemasta yhteiskunnassa osana vakuutuksen kokonaisuutta. Jos vielä leikkisi sanoilla, voisin todeta, että kirjan lukeminen todella vakuutti minut sosiaalivakuutuksen tärkeydestä hyvinvointiyhteiskunnan peruselementtinä. Kysymysmerkki kirjan nimen lopusta voidaan poistaa.

Kirjan kaikki artikkelit valaisivat sosiaalivakuutusta eri kannoilta. Kaksi ulkomaista tutkijaa, ranskalaiset Michel Albert ja Francois Ewald, aloittavat kirjan, toimittajien johdannon jälkeen, omilla artikkeleillaan sosiaalivakuutuksen syntyhistorian ja yhteiskunnallisen aseman kuvauksella eri aikoina. Jo nämä kirjoitukset osoittavat, kuinka tärkeä merkitys sosiaalivakuutuksella on ollut länsimaisten hyvinvointivaltioiden kehityksessä. Katri Hellsten kuvaa myös samaa aihepiiriä ja Mikko Jauhon, Heikki Niemelän ja muidenkin artikkelit valaisivat samaa kehitystä Suomen sosiaaliturvajärjestelmän eri alojen synnyssä.

Sosiaalivakuutus on jotenkin niin tavanomainen ja jokapäiväinen termi, että sen pitkä historia ja syvälinen yhteiskunnallinen merkitys jäävät yleensä miettimättä. Jopa termi ”vakuutusyhteiskunta” näyttää artikkelien jälkeen itsestään selvältä,

kun se kirjan määritysten mukaan kattaa myös sosiaalivakuutuksen, eikä rajoitu vain yksityisiin vakuutuksiin, kuten helposti ajattelee. Toisaalta Matti Tuomala olisi valmis laajentamaan käsitettä tästäkin. Hänen mukaansa sosiaalivakuutus voidaan ymmärtää myös laajasti, niin että itse asiassa julkishyödykkeetkin voidaan ymmärtää vakuutusturvana. Julkinen talous ottaa rahoituksensa väestöltä, enemmän rikkailta kuin köyhiltä, ja siten koulut, tiet, poliisit ja sairaalat ovat osa sosiaalivakuutusta. Perimmältään kysymys on resurssien uudelleenjaosta onnekkailta vähemmän onnekkaille ja pitkällä aikavälillä ihmisten elinkaaren aikana uudelleenjako on useimmiten vakuutusta. Kuitenkin vakuutuksesta lähteneenä ja lakiin perustuvana järjestelmänä sosiaalivakuutus on parempi rajata suppeammaksi.

Ranskalaiset kirjoittajat korostavat vakuutuksen ja sosiaalivakuutuksen yhteistä syntyhistoriaa ja muistuttavat vielä nykyäänkin keskusteluissa esiin nostetusta vastakkainasettelusta näiden välillä. Albertin mukaan kysymys on kuitenkin kokonaisuudesta, joka muodostuu kahdesta perusmallista, merenkulun yhteydessä perustetun anglosaksisen riskin laskennalliseen hoitoon perustuvasta vakuutusmallista ja ns. alppimallista, joka perustuu riskien keskinäistämiseen ja yhteisön yhteenkuuluvuuteen. Ranskassa ja muualla manner-

Katri Hellsten &  
Tuula Helne (toim.)  
Vakuuttava sosiaalivakuutus?  
Helsinki: Kela, 2004

maalla noudatettavassa alppimallissa painottuu solidaarisuus, kun taas Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa paino on puhtaammin yksityisellä vakuutuksella. Ero näkyy kirjoittajan mukaan vastaavasti nykyään siinä, että mannermaalla, ”reininmaalaisessa kapitalismissa”, kysymys on pitkän aikavälin institutionaalista ja pakollisesta järjestelystä, kun taas anglosaksinen järjestelmä edustaa lyhyiden syklien mukaista liiketoimintaa ja vapaaehtoisia vakuutusjärjestelyjä markkinoilla. Solidaarisuus vs. yksityinen varautuminen on nykykeskustelunkin ydin.

Myös kirjan muissa kirjoituksissa painotetaan yksityisvakuutuksen ja sosiaalivakuutuksen samaa alkuperää. Suomen tapaturmavakuutuksen syntyä kehityksenä vakuutuksesta sosiaalivakuutukseksi kuvaavan Mikko Jauhon mukaan sosiaalivakuutus syntyi, kun yksityisvakuutuksessa vakiintunutta tekniikkaa alettiin soveltaa sosiaalisiin ongelmiin. Toisaalta kuitenkin painotetaan sitä, että sama alkuperä merkitsee saman kokonaisuuden kahta eri puolta. Näin sosiaalivakuutus ja yksityisvakuutus ovat erilaisia, mutta ne eivät ole vaihtoehtoisia. Koko kirjan läpi

kulkevana teimana useissa artikkeleissa on sosiaalivakuutuksen ja yksityisten vakuutusten toisiinsa täydentävä luonne. Erityisesti Raija Järvinen analysoi artikkelissaan näiden järjestelmien eroja ja painottaa sitä, että molempia vakuuttamisen tapoja tarvitaan. Samanlaista analyysiä on myös Mikael Forssin, Esko Kalimon ja Tapani Purolan artikkelissa, jossa myös käsitellään vakuutusperiaatteen ilmenemisen eroa sosiaaliturvassa ja kaupallisessa vakuutuksessa.

Kirjassa ei suoranaisesti käsitellä EU:n käyttämää sosiaaliturvan luokittelua, mutta kirjan sosiaalivakuutuksen määrittäminen sopii siihen kuitenkin täydellisesti. EU:ssa luokitellaan sosiaaliturvan koordinoitua varten hyvin täsmällisesti pakollinen ja lakisääteinen sosiaaliturva ja viisi sosiaaliturvan alaa eli sairaus ja äitiys, eläketurva, työtapaturma ja ammattitautiturva, työttömyysturva ja perhe-etuudet. Sen ulkopuolelle jäävät samaan pilariin luettavat sosiaalivastuut, sosiaalipalvelut ja sosiaalihuolto. Näitä täydentävät 2. pilarin kollektiiviset järjestelyt ja 3. pilarin yksityiset vakuutukset. Kirjan luokitus sosiaalivakuutukseksi viittaa pakolliseen ja lakisääteiseen sosiaaliturvaan mukaan lukien sen ulkopuoliset sosiaalivastuut, -palvelut ja -huolto. EU:ssa tätä kokonaisuutta kutsutaan sosiaaliseksi suojeluksi (social protection). Lisäksi kirjan sosiaalivakuutus osoitetaan yksityisestä vakuutuksesta syntyneeksi, ja näin EU:n kolmen pilarin kokonaisuus on nykyäänkin saman asian toisiinsa liittyviä osia. Toinen pilari kollektiivisina ja sosiaaliturvaa täydentävinä järjestelminä kuuluu EU:n sisämarkkinarakenteessa samaan kokonaisuuteen yksityisten vakuutusten kanssa,

eli markkinoiden kilpailuvaatimukset koskevat sitä. Sosiaalivakuutus on laadullisesti erilaista lakisääteisenä ja siten lähtökohtaisesti kansallisena turvana.

Sosiaalivakuutus on luonteensa vuoksi kansallista, koska se perustuu lainsäädäntöön. Vakuutuksessa tätä rajoitusta ei ole, koska vain vakuutuslaitosten toimintaedellytykset tai valvonta tai sijoitusten turvaavuus ovat lailla säädeltyjä, ei itse vakuutus toiminta. Kirjassa ei suoraan tätä eroa tehdä, vaikka esimerkiksi Jorma Sipilä pohtii asiaa tältä kannalta (Forssiin viitaten). Näin vakuutus erityisesti palveluina on luonnollinen kansainvälisten markkinoiden kohde ja väline, kun taas sosiaalivakuutukseen palvelujen vapaan liikkumisen vaatimus markkinoilla soveltuu huonommin. Sosiaaliturvajärjestelmien koordinoituminen on osa EU:n sisämarkkinoita, mutta kysymys on vain työvoiman vapaan liikkumisen toteuttamisesta, kun se liikkuu kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä toiseen. Palvelujen vapaa liikkuminen on eri asia. Forss, Kalimo ja Purola tosin toteavat, että tarvittaisiin vakuutukseen perustuvia kansainvälisiä yhteyksiä myös sosiaalivakuutuksen alueelle, ei pelkästään sosiaaliturvan koordinoitua, mutta he vain edellyttävät asiaa lisää tutkimusta.

Tuula Helne on artikkelissaan koonnut yhteen sosiaalivakuutuksen yhteiskunnan kannalta hyvät puolet. Siinä korostetaan Ewaldinkin toteamaa seikkaa, että sosiaalivakuutuksessa yhdistetään kaksi vastakkaista asiaa, yksilöllisyys ja yhteisöllisyys. Hän korostaa erityisesti sosiaalivakuutuksen sitä ominaisuutta, että sillä vältytään holhoavuudesta ja tarveharkinnalta.

Sosiaalivakuutus asettuu kirjan määritysten mukaan yhtäältä yksityisen vakuutuksen ja hyväntekeväisyyden tai tarveharkinnan väliin. Se toimii vakuutuksen tavoin, mutta pakollisena ja lakisääteisenä sen kattavuus on laajempi kuin yksityisen vakuutuksen. Kun se antaa kaikille yksilöllisistä ominaisuuksista riippumatta periaatteessa saman turvan, kenenkään tarpeita ei tarvitse arvioida, eikä näin tarvitse holhota ihmisiä. Vaikka hyvinvointivaltiota kuitenkin syytetään holhoamisesta, on selvä laadullinen ero kaikkia koskevassa sosiaalivakuutuksessa verrattuna yksilön kulloisiinkin tarpeisiin menevään tutkintaan.

Kun sosiaalivakuutukseen perustuvia länsimaisia ”vakuutusyhteiskuntia” tarkastelee EU:n viime aikoina tehostaman palvelujen vapaata liikkumista sisämarkkinoilla koskevien hankkeiden kannalta, sosiaalivakuutuksen erityispiirteitä ei näissä hankkeissa ole selvästikään otettu riittävästi huomioon. Komission tammikuussa 2004 antamassa palveludirektiivissä myös sosiaali- ja terveyspalveluja edellytetään tarjottavaksi yli rajojen aivan samoin periaattein, kuin vakuutusdirektiivit ovat jo aiemmin vaatineet yksityisvakuutuksia tarjottavaksi palveluina myös jäsenmaasta toiseen. Poikkeuksia direktiivin vaatimuksiin voidaan tosin tehdä yleishyödyllisten tai yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tapauksessa, mutta mitä ne ovat, selvinnee vasta komission keväksi 2005 lupaamasta tiedonannosta. Direktiivissä itsessään ei lakisääteisiä sosiaalivakuutuspalveluja ja markkinoilla olevia palveluja eroteta toisistaan.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on myös joissakin ta-

pauksissa määrittänyt markkinoiden ulkopuolelle jäävää aluetta viittaamalla solidaarisuuteen järjestelmän piirteenä, mutta mitään johdonmukaista linjaa sekään ei ole vetänyt, kun toisissa päätöksissä taas esimerkiksi lakisääteinen tapaturmavakuutus eli tyypillinen sosiaalivakuutus katsotaan markkinoille kuuluvaksi vain siksi, että sitä hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt. Tältä pohjalta asiaa olisi tarkasteltava EU:n viitekehyksessä toimijan näkökulmasta. Kirjassa kuitenkin

sosiaalivakuutusta ei missään määritetä toimijoiden mukaan, vaan päinvastoin todetaan, että kansallisesti sosiaalivakuutuksen järjestämisessä on yleisesti sovellettu julkisen hallinnon lisäksi myös muita hallinnollisia järjestelyjä yksityisistä toimijoista kolmannen sektorin järjestöihin.

Kirjassa kuvataan sosiaalivakuutuksen erityisluonne hyvin vakuuttavasti. Tätä erityisluonnetta korostetaan erityisesti ranskalaisessa solidaarisuutta painottavassa keskustelussa, kuten kir-

jankin ranskalaisista artikkeleista käy ilmi. Jossakin on kuitenkin tietokatkos, kun EU:n komissio ei tätä erityisyyttä näe tai ei halua nähdä, kun se tarjoaa sosiaalivakuutukseen samoja markkinaratkaisuja kuin yksityisissä vakuutuksissa sovelletaan. Kela on tehnyt hienon työn paljastaessaan sosiaalivakuutuksen erityisluonteen suomalaisille lukijoille. Kirja soveltuu hyvin myös oppikirjaksi.

## Kevytmielinen väitöskirja?

JUHA PARTANEN

Mikko Salasuon väitöskirjan aiheena ovat laajimmat ja näkyvimvät Suomessa huumeiden käyttöön liittyvät ilmiöt, 1960-luvulla alkanut ja 1970-luvun puoliväliin mennessä laantunut kannabiskulttuuri sekä 1990-luvulla ilmaantunut, ekstaasin käytön ja teknomusiikin ympärille rakentunut uusi juhlimiskulttuuri, jonka laantumista ei toistaiseksi ole näyttöä. Tutkimus koostuu seitsemästä varsin lyhyen ajan sisällä julkaistusta artikkelista sekä niiden taustaa, aineistoja ja käytettyjä menetelmiä kuvaavasta yhteenvedosta.

”Tajunnan kumous – ensimmäinen huumeaalto” on historiallinen, laadullisiin aineistoihin perustuva kuvaus pääasiassa Helsingin keskittyneen kannabiskulttuurin vaiheista.

”Ekstaasin jäljillä – MDMA:n eli ekstaasin historia ja leviämisen länsimaiseen nuorisokult-

tuuriin” perustuu ulkomaisiin kirjallisuuslähteisiin ja kuvaa ekstaasin aseman muuttumista lääkelaikasta ja psykoterapian apuvälineestä merkittäväksi osaksi länsimaista, teknomusiikin ja laajojen joukkotilaisuuksien leimaamaa nuorisokulttuuria.

”Muuttuvat ekstaasimarkkinat – käytön leviäminen, markkinoiden muotoutuminen ja torjunnan haasteet” kuvaa yhtäältä käyttäjähaastattelujen ja toisaalta poliisilta saatujen tietojen avulla ekstaasin käytön ja tarjonnan muutoksia Suomessa 1990-luvulla sekä poliisin ongelmia käytön ehkäisemisessä.

”Huumeiden viihdekäyttö ajankuvana”, joka on kirjoitettu Kati Rantalan kanssa, on tutkimuksen painopiste ja sisältää sen keskeisimmät tulokset; otsikkokin on miltei sama kuin koko työn. Huumeiden käyttö jaotellaan käyttökulttuurien ja -tapo-

---

Mikko Salasuo  
Huumeet ajankuvana  
Tutkimus huumeiden  
viihdekäytön kulttuuri-  
sesta ilmenemisestä  
Suomessa  
Tutkimuksia 149  
Helsinki: Stakes, 2004  
219 s.

jen perusteella kolmeen kategoriaan: kokeilu, viihdekäyttö ja ongelmakäyttö. Näissä kaikissa kannabis on yleisimmin esiintyvä, vaarattomaksi mielletty huume. Viihdekäytön rajoissa erotellaan edelleen, tapakäytön ohella, käytön painottuminen joko juhlimiseen tai tajunnanlaajennukseen, jotka molemmat edustavat 1990-luvulla syntyneitä uutta juhlimiskulttuuria. Sen tärkeitä aineksia ovat ekstaasin käyttö ja teknomusiikki. Juh-